

การจัดการภาครัฐยุคใหม่ในรัฐบาลทักษิณ: ความสำเร็จ และความล้มเหลว

The New Public Management Thaksin's government: successful and failure

ดร. ลีวงศ์ กาฬวงศ์*

บทคัดย่อ

การบริหารราชการเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรทรัพยากรและการบริการให้กับประชาชน พลวัตสังคมเศรษฐกิจและได้สร้างกองกำลังใหม่เพื่อการบริหารงานของภาครัฐ รัฐบาลยังมีการจัดการเพื่อสนองความต้องการประสิทธิภาพการทำงานของคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดของรูปแบบดั้งเดิมราชการที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงอำนาจของความเป็นกลางอำนาจเชี่ยวชาญและการเมืองในรูปแบบการบริหารจัดการใหม่สาธารณะซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจของพลังงานที่ประสบความสำเร็จพฤติกรรมทางจริยธรรมของมืออาชีพและการใช้กลไกตลาดในการช้บรรด อย่างไรก็ตามแนวโน้มนรัฐบาลสังคมประชาธิปไตยมีการผลักดัน เพื่อความสมดุลของการบริหารผลการปฏิบัติงานและประชาชนต้องมีส่วนร่วมกับการพัฒนารัฐบาลเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่จากสั่งการดำเนินงานเพื่อผู้ประกอบการที่มีความกังวลจากหน้าที่และความรับผิดชอบของพวกเขาในผลมันเปลี่ยนไปใหม่แนวคิดบริการสาธารณะที่เน้นความเสมอภาคความเป็นธรรมการมีส่วนร่วมและบูรณาการ การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีทักษิณชินวัตรกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลวในการประยุกต์ใช้วิธีการใหม่เพื่อการจัดการภาครัฐได้รับการยืนยันว่าการบริหารคือการใช้กลไกตลาดไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมในการกำกับที่ดีในการบริหารงานของรัฐบาล

* รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาคาร

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ระบบราชการเป็นกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลกำหนดคุณค่าหรือสิ่งที่รัฐบาลต้องการในรูปของนโยบายสาธารณะ และระบบราชการเป็นองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถและประสิทธิผลของการจัดการในระบบราชการ การศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการจัดการภาครัฐจะช่วยให้เราเกิดความเข้าใจ และสามารถนำเสนอมาตรการเพื่อปรับปรุงให้ระบบราชการเป็นพลังสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การจัดการภาครัฐยุคใหม่ รัฐบาลทักษิณ ความสำเร็จและล้มเหลว

Abstract

The public administration is the key mechanism in the allocation of resources and services to the public. The dynamic in the social, economic and political condition had created new forces to the administration of the public sector. The government also managed to meet the performance needs of the people effectively. The concept of the Traditional Bureaucratic model that focuses on centralization of power, specialization and political neutrality change to the New Public Management model which focused on the decentralization of power, achieving the professional ethical behavior and use of market mechanisms to drive. However, the social democratic government trend has push it manages to balance the performance of the administration and the citizens need to be involved with the development. A government officers role change from ordered-implementation to entrepreneur whose concerned of their duties and responsibilities in the results, it change to the New Public Services concept that focused on equality, fairness, participation and integration. The administration of Prime Minister Thaksin Shinawatra, a case study of the successes and failures in the application of the new approach to public sector management practices confirmed that the administration is using the market mechanism is not sufficient to meet the needs of society for good governance in the administration of government.

Keywords: new public management, Thaksin's government, successful and failure

บทนำ

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ระบบราชการเป็นกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน กล่าวคือ รัฐบาลกำหนดคุณค่าหรือสิ่งที่รัฐบาลต้องการในรูปของนโยบายสาธารณะ และระบบราชการเป็นองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นขึ้นอยู่กับความสามารถและประสิทธิผลของการจัดการในระบบราชการ การศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการจัดการภาครัฐจะช่วยให้เราเกิดความเข้าใจ และสามารถนำเสนอมาตรการเพื่อปรับปรุงให้ระบบราชการเป็นพลังสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

เอกสารฉบับนี้จะนำเสนอถึงความแตกต่างของแนวคิดการจัดการภาครัฐในยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model) และการจัดการภาครัฐในปัจจุบัน รวมถึงจุดเน้นการจัดการภาครัฐยุคใหม่ควรให้ความสนใจ จากนั้นจะนำเสนอถึงการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ซึ่งมีนโยบายและมาตรการในเชิงนวัตกรรมหลายประการ ซึ่งกลายเป็นมาตรฐานของการดำเนินงานภาครัฐหลายประการ ทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวจากการนำแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้ สุดท้ายได้นำเสนอแนวทางเพื่อยกระดับมาตรฐานการจัดการภาครัฐที่สอดคล้องกับปรัชญาการจัดการภาครัฐยุคใหม่ เพื่อเป็นกลไกที่มีประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศ

ความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model) กับการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management)

การศึกษาทฤษฎีการจัดการอย่างเป็นระบบ ถูกพัฒนาขึ้นจากผลงานของนักวิชาการตะวันตก เริ่มจาก Adam Smith ผู้เสนอแนวคิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการในการผลิตให้มีประสิทธิภาพด้วยการแบ่งงานกันทำ จากนั้นการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างกว้างขวางจนถึงปัจจุบัน

การจัดการภาครัฐในยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model) ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของ Woodrow Wilson ซึ่งได้เขียนบทความชื่อ The Study of Administration ในปี 1880 เขาเสนอให้แยกการบริหารออกจากการเมือง ด้วยการทำให้ระบบราชการมีลักษณะเป็นกลางทางการเมือง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรม แนวความคิดของ Wilson ได้ก่อให้เกิดกระแสการปรับปรุงระบบราชการ โดยการนำแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) และแนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) มาประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ ภาพรวมของการจัดการภาครัฐในยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model) (Wren, 2005: 209-255, Jaffee, 2001: 42-62, Hughes, 2003: 44-70) มีดังนี้

1. โครงสร้างองค์การ (Structure) นำเอาโครงสร้างระบบบริหารองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ของ Max Weber มาใช้ ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) สายการบังคับบัญชาที่มีความซับซ้อน (Complexity) และเน้นความเป็นทางการสูง (Formalization) ผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการต้องเป็นผู้มีความรู้และความสามารถ (Professionalism) มององค์การแบบระบบปิด (Close System)

2. ระบบการจัดการ (Management System) ใช้แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งเน้นแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (One Best Way) การคัดเลือกคนเข้าทำงานโดยใช้หลักเกณฑ์ที่แน่นอน ใจคนด้วยเงินและแบ่งงานกันทำตามความชำนาญผ่านการควบคุมการทำงานที่กำหนดไว้ ระบบการจัดการในยุคดั้งเดิมจึงมีลักษณะดังนี้ การสั่งการ (Commanding) และการวางแผน (Planning) เป็นแบบจากบนลงล่าง (Top-down Approach) ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด คัดเลือกคนเข้าทำงานด้วยการสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความสามารถ ใช้ระเบียบและความเป็นทางการในการสื่อสาร

3. คุณค่า (Value) ระบบราชการในยุคดั้งเดิมให้ความสำคัญกับคุณค่าเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระเบียบ

4. บทบาทของข้าราชการ (Bureaucrat Role) เน้นการปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชามากกว่าได้ภารกิจขององค์การ

อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐยุคดั้งเดิมได้รับการโจมตีจากนักวิชาการว่า ไม่สามารถจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ ใช้ทรัพยากรมาก รวมถึงปัญหาของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้เกิดความล่าช้า ปัญหาหลายอย่างไม่ได้รับการแก้ไข ประชาชนยังไม่ได้บริการอย่างเท่าเทียม จึงมีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการจัดการภาครัฐเสียใหม่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยุติธรรมมากขึ้น

การจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1990 โดยภาพรวม Owen E. Hughes ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Public Management and Administration ว่าการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) เป็นการนำเอาแนวความคิดของการบริหารภาคเอกชน (Managerialism) และแนวคิดกลไกตลาด (Market Mechanism) มาปรับใช้กับการจัดการภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยลักษณะดังนี้ *ประการแรก* เป็นการจัดการแบบมืออาชีพ (Professional management) *ประการที่สอง* มีมาตรฐานที่ชัดเจนและระบบการประเมินผลที่วัดได้ (Explicit standards and measures of performance) *ประการที่สาม* มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Greater emphasis on output controls) *ประการที่สี่* การทำให้องค์การมีขนาดเล็ก (Disaggregation of unit) *ประการที่ห้า* การสร้างให้เกิดการแข่งขัน (To greater competition)

ประการที่หก เน้นการบริหารแบบเอกชน (Private sector styles) *ประการที่เจ็ด* ใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัย (Greater discipline in resource use) (Hood: 1991, 4-5) ในทางปฏิบัติแนวความคิดนี้ได้ถูกประกาศเป็นนโยบายปฏิรูประบบราชการโดยรองประธานาธิบดีอัลกอร์ ของสหรัฐอเมริกาว่า จะต้องทำให้รัฐบาลของอเมริกาทำงานดีขึ้นและมีต้นทุนที่ต่ำลง จากนั้นก็มีผลงานของ Osborne และ Gaebler เรื่อง Reinventing Government ซึ่งได้กลายเป็นผลงานที่นักวิชาการและข้าราชการกล่าวถึงว่าเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ เช่น อังกฤษและนิวซีแลนด์ เป็นต้น รูปแบบการจัดการภาครัฐใหม่มีลักษณะดังนี้ (Hughes, 2003: 44-70, Hood, 1991: 4-5, Common, 2001 :43-63)

โครงสร้างองค์การ (Structure) โครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) สายการบังคับบัญชามีความซับซ้อนต่ำ (Low Complexity) และไม่เน้นความเป็นทางการ (Informalization) และมีลักษณะเป็นโครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย (Network Organization) ผู้ปฏิบัติงานหรือข้าราชการต้องเป็นผู้มีความรู้และความสามารถ (Professionalism) และมีคุณธรรมในการปฏิบัติงาน (Ethics) มององค์การแบบระบบเปิด (Open System)

ระบบการจัดการ (Management System) ใช้แนวคิดการจัดการแบบเอกชน ซึ่งเป็นการทำงานที่เน้นผลลัพธ์ (Result-Base Management) มีระบบการประเมินผลที่ชัดเจน และแบ่งงานกันทำตามความชำนาญผ่านการควบคุมจากผลการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ ระบบการจัดการภาครัฐยุคใหม่จึงเป็นการบริหารเชิงกลยุทธ์ เน้นการมอบอำนาจ (Delegation) แทนการสั่งการ (Commanding) ความต้องการของประชาชนเป็นตัวกำหนดเป้าหมาย มีความยืดหยุ่นต่อการปรับวิธีการทำงาน เปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมเป็นผู้กำกับ

คุณค่า (Value) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังให้ความสำคัญกับคุณค่า เรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในขณะเดียวกันก็เพิ่มคุณค่าในการให้บริการที่มีคุณภาพ (Quality of service) ผ่านกลไกตลาด

บทบาทของข้าราชการ (Bureaucrat Role) เน้นการปฏิบัติงานในสไตล์เอกชนที่ต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมุ่งเน้นความพึงพอใจของลูกค้า คือประชาชน

เมื่อนำแนวคิดการจัดการภาครัฐยุคดั้งเดิมมาเปรียบเทียบกับจัดการภาครัฐยุคใหม่ จะพบว่ามีเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน โดยรวมการจัดการภาครัฐยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model) โครงสร้างมีลักษณะรวมอำนาจและมีความเป็นทางการสูง ระบบการจัดการเป็นแบบวิทยาศาสตร์ ใช้กฎระเบียบในการปฏิบัติงานและวางแผน และถูกควบคุมให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดโดยผู้บังคับบัญชา ให้ความสำคัญกับคุณค่าเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นกลางทางการเมืองข้าราชการมีบทบาทหลักในการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

ในขณะการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) เน้นโครงสร้างการกระจายอำนาจ และลดความเป็นทางการลง และมององค์การในระบบเปิด ระบบการจัดการเป็นแบบมุ่งผลลัพธ์ มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เน้นมอบอำนาจอำนาจ และมีความยืดหยุ่นในการปรับรูปแบบกระบวนการทำงาน ในด้านคุณค่ายังให้ความสำคัญกับคุณค่าในยุคดั้งเดิมในเรื่องประสิทธิภาพ แต่เพิ่มคุณค่าด้านคุณภาพของการให้บริการและกลไกตลาดเพิ่มขึ้น ข้าราชการมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการที่ให้ความสำคัญกับประชาชนเหมือนลูกค้าซึ่งได้นำเสนอเปรียบเทียบไว้ดังตาราง

ตาราง 1 เปรียบเทียบการจัดการภาครัฐในยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model) กับการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management)

	การจัดการภาครัฐในยุคดั้งเดิม (Traditional Bureaucratic Model)	การจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management)
1. โครงสร้างองค์การ (Structure)	<ul style="list-style-type: none"> - Centralization - High Complexity - High Formalization - Professionalism - Closed System Management - Opened System Management 	<ul style="list-style-type: none"> - Decentralization - Low Complexity - Low Formalization - Professionalism + Ethics
2. ระบบการจัดการ (Management System)	<ul style="list-style-type: none"> - Scientific Management - Human Relation - Commanding - Delegation 	<ul style="list-style-type: none"> - Result-based Management - Public choices - Strategic Management
3. คุณค่า (Value)	<ul style="list-style-type: none"> - Efficiency - Effectiveness - Political Neutrality - Rule of Law - Bureaucratic Spirit 	<ul style="list-style-type: none"> - Efficiency - Effectiveness - Quality of Service - Market Mechanism - Entrepreneur Spirit
4. บทบาทของข้าราชการ (Bureaucrat Role)	<ul style="list-style-type: none"> - Policy Implementator - Serve Constituent 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrepreneur - Serve Customer

หลักการพื้นฐานที่การจัดการภาครัฐใหม่ควรให้ความสำคัญ

แม้ว่าการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ จะทำให้การจัดการภาครัฐมีความคล่องตัว เนื่องจากนำกลไกตลาด มาจัดสรรสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม การจัดการภาครัฐยุคใหม่ก็ยังถูกตั้งคำถามที่สำคัญอยู่หลายด้าน เช่น การกระจายอำนาจของภาครัฐด้วยกลไกตลาด จะขัดแย้งกับการประสานความร่วมมือในภาครัฐหรือไม่ (Peter and Savoie, 1996) ความเหมาะสมของบทบาทของนักการเมืองกับข้าราชการควรรอยู่ที่จุดใด (Carroll and Lynn, 1996) หรือแม้กระทั่งการสวมบทบาทผู้ประกอบการของภาครัฐที่ Terry (1993) เรียกว่า Neomanagerialism นั้นได้มีส่วนลดความสำคัญต่อคุณค่าหรือหลักพื้นฐานทางประชาธิปไตย เช่น ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น แทนอนว่าจุดอ่อนเหล่านี้ส่งผลให้หลักการการจัดการภาครัฐใหม่ไม่สามารถส่งผลกระทบต่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcomes) ที่พึงประสงค์ได้

ดังนั้นเพื่อให้การจัดการภาครัฐก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ จึงขอเสนอแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ (New Public Service) ที่มีจุดเน้นการจัดการภาครัฐโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางตามแนวคิดประชาธิปไตยที่เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ความเสมอภาค (Equality) ความเป็นธรรมในสังคม (Equity) การบูรณาการ (Integration) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวความคิดการบริการภาครัฐใหม่ได้รวบรวมขึ้นจากนักวิชาการและนักบริหารภาครัฐหลายท่าน อาทิ ผลงานของ Dwight Waldo, Frederick Mosher, Paul Appleby, Robert Denhardt and Janet Vinzant Denhardt เป็นต้น

เหตุผลสำคัญในการเสนอให้ภาครัฐ ปรับการจัดการมาเป็นการบริการภาครัฐใหม่ เนื่องจากมาจากข้อจำกัดของการจัดการภาครัฐใหม่ รวมทั้งมาจากบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เปลี่ยนไป กล่าวคือ *ประการแรก* ในบทบาทความเป็นประชาชน (People) ได้มีแรงผลักดันให้เพิ่มบทบาทของพลเมือง (Citizen) ในระบอบประชาธิปไตย ที่เชื่อว่าประชาชนในฐานะของพลเมือง ไม่ได้สนใจเพียงแต่ประโยชน์ส่วนตน แต่ยังคงมีสิทธิ์ต่อกระบวนการทางการเมือง ทั้งการได้รับข้อมูลสาธารณะและความเป็นเจ้าของ ข้าราชการจึงไม่ควรมองว่าประชาชนเป็นเพียงลูกค้า แต่ควรมองประชาชนว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริการสาธารณะร่วมกัน *ประการที่สอง* ความด้อยประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของภาครัฐ ได้เรียกร้องให้มีหุ้นส่วนใหม่ ความเป็นชุมชนและประชาสังคมได้กลายเป็นคำตอบที่สำคัญในบริบทสังคมประชาธิปไตย ซึ่งเห็นว่ากลุ่มทางสังคมเหล่านี้จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐในฐานะหุ้นส่วน เพื่อเป็นหลักประกันว่าบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดผลที่พึงประสงค์ และ*ประการที่สาม* บริบทและโครงสร้างทางสังคม ได้เปลี่ยนไปจากยุคเดิม การทำความเข้าใจกับวิธีการแก้ปัญหา จึงควรนำแนวคิดมนุษยนิยมและทฤษฎีวาทกรรม ซึ่งเสนอให้เข้าใจถึงการปรับตัวของการบริการภาครัฐ ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนทั้ง

ด้านโครงสร้างของบทบาทและความสัมพันธ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เวลาและสถานที่

ลักษณะสำคัญของการบริการภาครัฐใหม่ จึงประกอบด้วยแนวคิดดังนี้ (Denhardt and Denhardt, 1999) *ประการแรก* ให้บริการมากกว่ากำกับ ด้วยการเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการ ให้มุ่งสนับสนุนให้ประชาชนได้รับสิ่งที่เขาต้องการมากกว่าควบคุม *ประการที่สอง* มองผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งต้องได้มาด้วยกระบวนการร่วมกันคิด *ประการที่สาม* การจัดการเป็นแบบเชิงกลยุทธ์ภายใต้กระบวนการแบบประชาธิปไตย เช่น การสร้างแผนกลยุทธ์ที่มีการประชาพิจารณ์ *ประการที่สี่* การให้ความสำคัญกับคุณค่าต่างๆ ในสังคม เช่น ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง จรรยาบรรณทางวิชาชีพ ให้มากกว่าสนใจกลไกตลาดหรือความเป็นผู้ประกอบการ *ประการที่ห้า* การให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา ในลักษณะความร่วมมือบนพื้นฐานความเชื่อของบุคคลที่แตกต่างกัน

โดยสรุปการบริการภาครัฐใหม่ เป็นการจัดการภาครัฐที่สอดคล้องกับปรัชญาการจัดการภาครัฐในปัจจุบัน ที่มุ่งผลลัพธ์ทั้งในด้านคุณภาพชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะไม่ได้มองข้าราชการเป็นเพียงผู้ประกอบการ ที่ต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้าด้วยระบบการจัดการที่ทันสมัยเท่านั้น ข้าราชการยังต้องแสดงบทบาทในการส่งเสริมสิทธิพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ผ่านกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอีกด้วย และเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐยุคใหม่และการบริการภาครัฐใหม่ จึงนำเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบดังนี้

ตาราง 2 เปรียบเทียบการจัดการภาครัฐใหม่กับการบริการภาครัฐใหม่และการจัดการภาครัฐใหม่ที่ดีควรเป็น

	การจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management)	การบริการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Service)	การจัดการภาครัฐยุคใหม่ (NPM) ที่ควรจะเป็น
1. ทฤษฎีที่เป็น ฐานคติ	- ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์	- ทฤษฎีประชาธิปไตย - ทฤษฎีโพสต์โมเดิร์น	- ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ - ทฤษฎีประชาธิปไตย - ทฤษฎีโพสต์โมเดิร์น
2. หลักการพื้นฐาน	- ประสิทธิภาพ - ประสิทธิผล - การกระจายอำนาจ	- การมีส่วนร่วม - ความเสมอภาค - ความเป็นธรรมในสังคม - การบูรณาการ - ประชาสังคม - หลักธรรมาภิบาล	- ประสิทธิภาพ - ประสิทธิผล - การกระจายอำนาจ - การมีส่วนร่วมของปชช. - ความเสมอภาค - ความเป็นธรรมในสังคม - การบูรณาการ - ประชาสังคม - หลักธรรมาภิบาล
3. ผู้ที่ได้รับบริการ	- ลูกค้า	- พลเมือง	- พลเมือง - ลูกค้า
4. กลไกในการ ดำเนินงาน	- กลไกตลาดและ การสร้าง แรงจูงใจปัจเจกบุคคล	- ความร่วมมือ ของทุกฝ่าย	- กลไกตลาดและ การสร้างแรงจูงใจ ปัจเจกบุคคล - ความร่วมมือของทุกฝ่าย
5. ระบบการจัดการ	- เน้นผลลัพธ์ - ทางเลือกสาธารณะ - การจัดการเชิงกลยุทธ์ - การมอบอำนาจ	- ธรรมาภิบาล - การมีส่วนร่วมของปชช. - ความรับผิดชอบ - ความโปร่งใส - การประเมินในระบบเปิด	- เน้นผลลัพธ์ - ทางเลือกสาธารณะ - การจัดการเชิงกลยุทธ์ - การมอบอำนาจ - ธรรมาภิบาล - การมีส่วนร่วมของปชช. - ความรับผิดชอบ - ความโปร่งใส - การประเมินในระบบเปิด

การจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) ของไทย ในรัฐบาล ฯพณฯทักษิณ ชินวัตร

ประเทศไทยมีพัฒนาการของระบบราชการมายาวนานควบคู่กับระบบปกครอง นับแต่สมัยสุโขทัย ระบบราชการมีการปรับปรุงอยู่ตลอด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงขนาดเล็ก สมเกียรติ ศรีลัมพ์ (2547) กล่าวว่า มีเพียง 3 ครั้ง ที่การปรับปรุงระบบราชการเป็นการเปลี่ยนในระดับกระบวนทัศน์ (Paradigm) คือ ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (เวียง วัง คลัง นา) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (กระทรวง ทบวง กรม) และในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ทักษิณ (การจัดการภาครัฐยุคใหม่) ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อการพัฒนา การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

ภาพรวมการจัดการภาครัฐยุคใหม่ในรัฐบาล ฯพณฯทักษิณ ชินวัตร

ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ มีการปรับปรุงแนวคิดและวิธีการบริหารราชการไทยในหลายด้าน เพื่อให้สอดคล้องสภาวะการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของโลกและบริบทของสังคมไทยที่เปลี่ยนไป โดยในปี 2544 รัฐบาลทักษิณได้จัดให้มีเวทีระดมความคิดเห็นจากบุคลากรเพื่อทำการทบทวนบทบาท ภารกิจ โครงสร้างและปัญหาของระบบราชการ ข้อมูลจากการประชุมครั้งนั้นจึงนำไปสู่การออกกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบราชการ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 อันถือเป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบในสมัยรัฐบาลทักษิณ แนวคิดสำคัญของการปฏิรูปประกอบด้วย *ประการแรก* การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของระบบราชการ ให้รัฐทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นและทำได้ดี เช่น การจัดกลุ่มกระทรวงตามภารกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) รวมทั้งกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ภาคเอกชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น *ประการที่สอง* การปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการนำเอาหลักการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (New Public Management) มาใช้ เช่น การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ (Performance-based Management), การจ้างเหมาบริการจากเอกชน (Contracting out), การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ, การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการ (E-Government), การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit) เป็นต้น *ประการที่สาม* การปรับปรุงวิธีการงบประมาณ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ เป็นงบประมาณที่เน้นผลลัพธ์ (Result-based budgeting) *ประการที่สี่* การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล เพื่อสร้างระบบการสรรหา คัดเลือก ระบบค่าตอบแทนและระบบพัฒนาบุคลากรที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ เอื้อต่อระบบการบริหารแบบใหม่ *ประการที่ห้า* การ

ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการที่ส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่โปร่งใส และรับผิดชอบ ต่อสาธารณะโดยมี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นองค์กรขับเคลื่อนการ ปฏิรูป ทั้งการเสนอแนะ ติดตามประเมินผลและสร้างความเข้าใจต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการของ ระบบราชการ ซึ่ง ก.พ.ร. ได้มีผลงานผลักดันแล้วในหลายลักษณะ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ : 2547)

ประการแรก การเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) เพื่อ เป็นแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์

ประการที่สอง ก.พ.ร.ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อการบริหารเกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ประการที่สาม เสนอให้มีการลดขั้นตอนและการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

ประการที่สี่ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน และแสดงถึงความรับผิดชอบต่อการบริหารของระบบราชการต่อสาธารณะ

ประการที่ห้า ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เป็นต้น

จากการนำเสนอภาพรวมของการจัดการภาครัฐยุคใหม่ในรัฐบาลทักษิณ พบว่ามีการ เปลี่ยนแปลงในระดับกระบวนการที่เป็นรูปธรรม ทั้งด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ โดยมีหน่วย งานอย่าง ก.พ.ร. เป็นผู้ขับเคลื่อน ซึ่งแม้ว่ากระบวนการของการปรับเปลี่ยนโดยส่วนใหญ่จะเป็นไป ตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) แต่ผลลัพธ์สุดท้ายของการ จัดการทั้งที่ส่งผลดีและส่งผลเสียต่อคุณภาพชีวิตที่ดี ความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม อันจะได้กล่าวในประเด็นต่อไป

การเปรียบเทียบหลักการจัดการภาครัฐยุคใหม่กับการปฏิรูประบบราชการ ในรัฐบาลทักษิณและการบรรลุผลลัพธ์สุดท้าย

การบริหารของรัฐบาลทักษิณ มีความชัดเจนว่า ได้มีการนำรูปแบบการบริหารภาคเอกชน มาใช้อย่างกว้างขวาง แม้ในการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลยังได้นำลักษณะการบริหารของภาค เอกชนมาปรับใช้ด้วยเช่นกัน ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้การบริการประชาชนเกิดประสิทธิผลดีกว่าการจัดการ ภาครัฐยุคดั้งเดิม ทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ในหลายประเด็น ซึ่งในเอกสาร ฉบับนี้เสนอให้แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) หมายความว่ารวมถึง การนำเอาแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ (New Public Service) มาผนวกไว้ด้วย และเพื่อแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องและความแตกต่างระหว่างหลักการจัดการยุคใหม่กับการปฏิรูประบบราชการ ในรัฐบาลทักษิณ ขอเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตาราง 3 เปรียบเทียบหลักการจัดการภาครัฐยุคใหม่กับการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณ

การจัดการภาครัฐยุคใหม่ (NPM) ที่ควรจะเป็น	แนวทางการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณ
- ประสิทธิภาพ	<p>การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ (Performance-based Management)</p> <p>การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการ (E-Government)</p> <p>ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS)</p> <p>การพัฒนาศูนย์ปฏิบัติการระดับกระทรวง (MOC)</p> <p>งบประมาณที่เน้นผลลัพธ์ (Result-based budgeting)</p> <p>การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน</p> <p>การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจ</p> <p>การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่</p> <p>การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ</p> <p>I AM READY</p> <p>การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวง</p> <p>การจัดตั้งองค์การมหาชน</p>
- ประสิทธิภาพ	<p>การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)</p> <p>การจ้างเหมาบริการจากเอกชน (Contracting out)</p> <p>การลดขั้นตอนและการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน</p> <p>หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU)</p> <p>การปรับลดกำลังคนภาครัฐ (Early Retirement)</p> <p>Fast Track</p> <p>การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link)</p>
- การกระจายอำนาจ	<p>ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)</p> <p>พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</p>
- การมีส่วนร่วมของปชช.	<p>พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</p> <p>พ.ร.บ. ข้อมูลสาร</p>
- ความเสมอภาค	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง
- ความเป็นธรรมในสังคม	ที่ดี (Good Governance)
- การบูรณาการ	ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)
- ประชาสังคม	การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ
- หลักธรรมาภิบาล	การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการ (E-Government)
	การจัดซื้อจ้างด้วยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ (E-Procurement)

จากตารางพบว่า แนวทางการปฏิรูประบบราชการรัฐบาลทักษิณมีความสอดคล้องกับหลักการจัดการภาครัฐใหม่ในทุกหลักการ โดยเฉพาะในหลักการพื้นฐานด้าน *ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล* ซึ่งมีโครงการออกมารองรับหลายโครงการ แต่หลักการพื้นฐานในด้าน *การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน* ยังมีน้อยในเชิงปริมาณเมื่อเปรียบเทียบกับด้าน *ประสิทธิภาพและประสิทธิผล* โดยมี พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เป็นกิจกรรมหลัก ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในเชิงคุณภาพความเป็นรูปธรรมของความก้าวหน้ายังน้อยกว่า เช่น ในกรณีของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งพบข้อที่เป็นอุปสรรคและยังไม่มีทางออกที่ชัดเจนในหลายด้าน ทั้งการเพิ่มสัดส่วนของงบประมาณแผ่นดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ก็ยังไม่เป็นไปตามแผน หรือการถ่ายโอนภารกิจของกระทรวงต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่จะเลื่อนออกไป เป็นต้น

ส่วนหลักการพื้นฐานที่มีโครงการรองรับน้อยที่สุดคือ หลักการ *เรื่องความเสมอภาคความเป็นธรรมในสังคมการบูรณาการประชาสังคมหลักธรรมาภิบาล* ซึ่งหลักการในชุดนี้มีเพียง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นมาตรการหลักที่พยายามสอดแทรกแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ (New Public Service) ลงไป เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติมาตรการในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฉบับนี้ ไม่สามารถสร้างผลลัพธ์สุดท้ายตามปรัชญาการจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้น เนื่องจากภาพรวมของมาตรการเป็นมาตรการเชิงรับ ขาดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน มาตรการจึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของธรรมาภิบาลเท่านั้น ซึ่งตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมพบได้หลายกรณี ตั้งแต่การดำรงอยู่ของความไม่โปร่งใส และไม่รับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ว่าจะเป็กรณีทุจริตการจัดซื้อกล้วยพารา ที่ยังหาผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายของเกษตรกรไม่ได้ กรณีการจัดซื้อเครื่องตรวจวัดทุระเบิด CTX 9000 ในราคาสูง กรณีทุจริตบ่อนำบัดน้ำเสียคลองด่าน ซึ่งกระบวนการได้ล่าช้าจนกระทั่งคดีหมดอายุความ ช้าบ่อนำบัตยั้งใช้ประโยชน์ไม่ได้ แต่ทุกโครงการรัฐบาลได้จ่ายเงินให้แก่ผู้รับสัมปทานไปแล้ว (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณานุกรม, 2547) ประเด็นสำคัญคือ ใครเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายในการปฏิบัติราชการในเรื่องนี้ คำตอบที่ประชาชนผู้เฝ้าติดตามทราบคือไม่มี หรือมีแต่ก็เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยบางคน (ซึ่งไม่น่าเชื่อว่าสามารถทุจริตและก่อความเสียหายได้อย่างมหัศาล โดยที่ผู้บังคับบัญชาและนักการเมืองไม่รับทราบมาก่อน) นอกจากนี้ในหลักการพื้นฐานเรื่องประชาสังคม (Civil Society) รัฐบาลก็ไม่ได้มีมาตรการที่จริงจังในการสนับสนุนให้กลุ่มประชาสังคมทำกิจกรรมได้ ที่มีก็เป็นเพียงการสนับสนุนเป็นวาระๆ ไป ทั้งที่รัฐบาลและนายกทักษิณได้กล่าวถึงความจำเป็นที่

จะต้องส่งเสริมประชาสังคมในหลายครั้ง ซึ่งตามหลักแล้วประชาสังคมที่เข้มแข็งสามารถช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในบริบทสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สุดท้ายหลักการพื้นฐานเรื่อง บุรณการ (Integrity) ซึ่งที่เห็นชัดที่สุด คือ ระบบบริหารงานจังหวัดแบบ บุรณการ (ผู้ว่า CEO) ซึ่งพยายามให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ประสานแผนและเป็นผู้ว่าการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาพบว่า แม้แนวคิดจะพยายามให้เกิดเอกภาพของการพัฒนา แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากปัจจัยสนับสนุนมีน้อย เช่น การสั่งการของผู้ว่า CEO ระบบการใช้งบประมาณแบบบุรณการที่ชัดเจน ระบบการความดีความชอบและค่าตอบแทนจากภาระงานที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการต่อต้านของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ ณ ส่วนภูมิภาค ความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศ เป็นต้น ประเด็นปัญหาของหลักการบุรณการ คือ นายกมอบเป็นนโยบายกว้าง แต่เมื่อผู้ปฏิบัติมักไม่เข้าใจว่าการบุรณการไม่ใช่การเอาอะไรมาผสมๆ กัน ยิ่งบุรณการระหว่างหน่วยงานมาก ก็ยิ่งต้องการระเบียบที่ชัดเจน ดังนั้นหลักการบุรณการจึงไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ

สรุปว่า การปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณมีความสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐใหม่ทุกด้าน แต่ปัญหาคือ รัฐบาลให้น้ำหนักหลักการพื้นฐานแต่ละข้อต่างกันมาก โดยหลักการพื้นฐานด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น รัฐบาลมีมาตรการรองรับมาก แต่หลักการพื้นฐานด้านความเสมอภาคความเป็นธรรมในสังคมการบุรณการประชาสังคมหลักธรรมาภิบาล มีเพียงมาตรการที่เป็นสัญลักษณ์ ภาพรวมการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณจึงยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ได้

การปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณ: ความสำเร็จและความล้มเหลว

รัฐบาลทักษิณได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ให้สอดคล้องการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ซึ่งได้ประสบความสำเร็จแล้วในนิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย ความก้าวหน้าของการปฏิรูประบบราชการของไทย กล่าวได้ว่าเป็นผลจากภาวะผู้นำของนายกและควมมีเสถียรภาพของรัฐบาล ตลอดจนหน่วยปฏิบัติอย่าง ก.พ.ร. เป็นองค์กรที่มีผลการปฏิบัติงานสูง อย่างไรก็ตามความก้าวหน้า ในการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ทั้งที่ประสบความสำเร็จและความล้มเหลว ดังจะได้เสนอต่อไปนี้

1. ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณ

ประการแรก การให้บริการประชาชนมีความรวดเร็วขึ้น จากการที่รัฐบาลมีมาตรการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการประชาชนหลายมาตรการ เช่น

- การให้ทุกหน่วยราชการปรับลดระเบียบและขั้นตอน (Deregulation) ในการให้บริการประชาชนลง

- การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาให้บริการในหลายหน่วยงาน ตั้งแต่การติดต่อด้านทะเบียนราษฎรในระบบออนไลน์ การยื่นแบบ ภ.ง.ด.ทางอินเทอร์เน็ต การติดต่อส่งออกสินค้าด้วยระบบ EDI

- การเพิ่มช่องทางในการให้บริการ (Public Choice) เช่น การเปิดศูนย์บริการประชาชนที่สามารถติดต่อราชการหลายหน่วยในสถานที่เดียวกัน บริการ Call Center การขอข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจต่อบริการเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีความรวดเร็วและสอดคล้องกับความสะดวกของแต่ละบุคคล

ประการที่สอง การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐ การปฏิรูประบบราชการ ในระยะ 4 ปีที่ผ่านมา มีความก้าวหน้าตามหลักการประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นอย่างมาก จากข้อมูลในตาราง 3 ซึ่งเป็นผลมาจากการนำเอาแนวความคิดการบริหารภาคเอกชนที่เน้นกระบวนการจัดการสมัย (Managerialism) มาใช้ ส่งผลให้กระบวนการทำงานรวดเร็วและผิดพลาดน้อย ขณะเดียวกันก็ยังมีมุ่งผลลัพธ์ (Result-based Management) ของการทำงานมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมเป็นปัญหาของระบบราชการไทยที่ได้ชื่อว่าทำงานเข้าขามเย็นขาม อังระเบียบขั้นตอนไม่มีระบบการให้โทษเมื่อทำงานไม่สำเร็จ รวมถึงระบบเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้การทำงานที่ผ่านมาเป็นการเน้นความถูกต้องตามระเบียบกฎหมายเป็นหลัก ไม่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น แต่เมื่อมีการปฏิรูปให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวงซึ่งประยุกต์จากทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน (Principle-Agency Theory) ทำให้หน่วยงานจะต้องระบุถึงผลผลิตที่หน่วยงานจะทำให้ได้ภายใต้การทำสัญญากับรัฐบาล ซึ่งจะผูกพันกับงบประมาณของหน่วยงาน (ปรัชญาเวสาร์ชช, 2541: 115-131) ส่งผลให้การปฏิบัติงานภาครัฐเน้นความสำเร็จในงานมากขึ้น

ประการที่สาม การเพิ่มประสิทธิผลของการใช้งบประมาณ กล่าวได้ว่า การใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานราชการไทยมีวินัยทางการเงินน้อย จากปัญหาที่สังคมรับทราบ เช่น การคอร์รัปชันในงบประมาณ การใช้อิทธิพลของนักการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ การใช้งบประมาณในกิจกรรมที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การปรับปรุงให้ระบบงบประมาณมีความผูกพันกับยุทธศาสตร์เป็นหลักประการอย่างหนึ่งแก่ส่วนรวมว่าภาครัฐจะทำกิจกรรมได้บ้าง แม้มาตรการนี้ไม่ช่วยลดการคอร์รัปชัน แต่ช่วยให้ข้าราชการกลับมามุ่งเน้นการปรับปรุงการทำงานและให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้น เพราะไม่ต้องใช้อิทธิพลของนักการเมืองเป็นหลัก อีกประการหนึ่งที่ทำให้ระบบงบประมาณมีประสิทธิภาพคือ การปรับปรุงระบบข้อมูลประกอบการพิจารณางบประมาณให้มีความเป็นปัจจุบัน ด้วยระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) เพื่อให้การตัดสินใจหรือการวิเคราะห์งบประมาณถูกต้อง

ประการที่สี่ช่วยให้ข้าราชการมีทักษะการทำงานแบบมืออาชีพ (Professionalism) ข้าราชการเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ทักษะการจัดการของข้าราชการจึงจำเป็นต้องถูกพัฒนา ปัญหาสำคัญของระบบราชการดั้งเดิมประการหนึ่งคือ ข้าราชการเมื่อได้รับการบรรจุแล้ว ไม่ได้มีการพัฒนาทักษะในการทำงานอย่างเป็นระบบ ทำให้ประสิทธิผลต่อการแก้ไขปัญหาใหม่ลดลง พบได้ทั่วไป เช่น การขาดทักษะการให้บริการ ขาดทักษะสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงขาดทักษะการสร้างนวัตกรรมการบริหาร ขาดทักษะแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และสร้างความร่วมมือ เป็นต้น ซึ่งทักษะเหล่านี้มีความสำคัญต่อบริบทสังคมปัจจุบัน ที่ประชาชนเริ่มตระหนักถึงบทบาทความเป็นพลเมืองและเข้ามามีส่วนร่วมกันภาครัฐมากขึ้น มาตรการปฏิรูปหลายประการได้ช่วยทำให้ข้าราชการมีความตื่นตัวในการหาความรู้และเพิ่มทักษะในการทำงานมากขึ้น เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้รางวัลจูงใจ การปรับลดกำลังคน การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ และการปรับปรุงระบบค่าตอบแทนใหม่ เป็นต้น

ประการที่ห้า เป็นองค์การที่ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือการมีหน่วยงานราชการที่มีศักยภาพ มีความคล่องตัว มีความสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนปฏิบัติการได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ จากหลายมาตรการในการปฏิรูป ทั้งด้านโครงสร้าง ด้านกฎหมาย ด้านระบบการจัดการ ด้านระบบงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านการสร้างค่านิยมในการจัดการภาครัฐใหม่ ทำให้ระบบราชการกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ ซึ่งการจัดอันดับประเทศที่น่าลงทุนของ World Bank ที่จัดอันดับให้ไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนในลำดับที่ 17 ของโลก ซึ่งลำดับขยับดีขึ้นมาตลอดช่วงการบริหารของรัฐบาลทักษิณ เกณฑ์ส่วนหนึ่งพิจารณาจากศักยภาพของระบบราชการนั่นเอง

2. ความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณ

ประการแรก ไม่สามารถสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมแม้หลักการพื้นฐานของการจัดการภาครัฐในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยการนำรูปแบบการทำงานของภาคเอกชนและกลไกตลาดมาใช้ จะทำให้ระบบราชการมีความรวดเร็วในการให้บริการและต้นทุนต่ำลง แต่ภาครัฐยังไม่สามารถก่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมได้ พิจารณาจากมาตรการซึ่งมีน้อยมาก และที่มีก็ยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติ แต่กลับถูกนำมาพูดบ่อยครั้งในที่สาธารณะว่าจะส่งเสริม เช่น ประเด็นด้านความเสมอภาคของสถานภาพสตรีในระบบราชการ คุณเมทินี พงษ์เวช ได้กล่าวว่า แม้คณะรัฐมนตรีได้ออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ทุกกระทรวงจัดตั้งหน่วยรับผิดชอบต่อการส่งเสริมสถานภาพสตรีในหน่วยงาน แต่ทางปฏิบัติยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินงานจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวและคณะรัฐมนตรีก็ยังไม่ติดตามเรื่อง ประเด็นความไม่เสมอภาค

ของการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจที่ยังกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง ประเด็นความเป็นธรรมของการแข่งขันในการเข้าประมูลงานขนาดใหญ่ของหน่วยราชการ ที่มักจะใช้วิธีการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ เพราะเหตุผลเรื่องความรวดเร็วอันนำไปสู่ข้อสังเกตจากนักวิชาการและฝ่ายค้านถึงความไม่โปร่งใส

ประการที่สอง การกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคไม่เป็นไปตามแผน หลักสำคัญของ การจัดการภาครัฐยุคใหม่ประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครอง ท้องถิ่น ได้มีโอกาสพัฒนาพื้นที่ด้วยตนเองนอกจากเป็นการส่งเสริมวิถีชีวิตประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการภาครัฐอีกทางหนึ่ง พ.ร.บ. กำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถูกประกาศใช้ ตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดกรอบเวลาและประเภทของอำนาจที่รัฐบาลส่วน กลางจะโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดการดูแล แต่ความคืบหน้ากลับมีน้อยมาก ซึ่งเหตุผลที่เข้าใจได้ ประการหนึ่งคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่จึงมีการต่อต้านจากหลายกลุ่มทำให้ล่าช้า แต่หาก มองอีกด้านหนึ่งก็จะพบเหตุผลความไม่พร้อมทางการเมืองที่จะถ่ายโอนอำนาจ เช่น การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเป็น ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งถึง กำหนดแล้วแต่ก็ยังไม่ปฏิบัติตาม เนื่องจากหากอำนาจยังอยู่กับราชการส่วนกลางการมอบนโยบาย ให้แก่หน่วยงานราชการปฏิบัติจะส่งผลตรงสู่พื้นที่ ภายใต้บริบทที่รัฐบาลบริหารหรือสั่งการให้เป็น ไปตามยุทธศาสตร์ได้ แต่หากกระจายอำนาจไปให้ส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะมีอำนาจสั่งการน้อย ลงนั้น หมายถึงรัฐจะสูญเสียกลไกนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ และนั่นจะหมายถึงการลดศักยภาพ ของรัฐบาลด้วย การกระจายอำนาจจึงเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งเป็นลักษณะของปัญหาการกระจาย อำนาจในประเทศกำลังพัฒนา

ประการที่สาม มาตรการปราบคอร์รัปชันไม่ประสบผลสำเร็จการทุจริตในระบบราชการ เป็นปัญหาที่บ่อนทำลายความมีประสิทธิภาพของระบบราชการที่สำคัญ รัฐบาลหลายสมัยได้แถลง ไว้ในช่วงเลือกตั้ง แต่ยังไม่มีความคืบหน้าที่จะปรับปรุงเรื่องนี้ให้จริงจัง แม้กระทั่งในรัฐบาลทักษิณ ซึ่งมีนโยบายทำสงครามกับการคอร์รัปชัน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น มาตรการลงโทษ ไม่รุนแรง องค์กรตรวจสอบขาดประสิทธิภาพไม่ทำอย่างจริงจังและถูกแทรกแซงจากนักการเมือง ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้การทุจริตสี่เทาและสีขาวไม่ถูกดำเนินการ (ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2547) รวมถึงปัญหารูปแบบของการทุจริตได้พัฒนาไปเป็นการทุจริตในเชิงนโยบาย ที่บิดเบือน ผลประโยชน์สาธารณะให้ตกแก่ตนเองและพวกพ้องในระดับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Goal) แม้กระบวนการดำเนินงานจะถูกตั้งตามกฎหมาย ผลประโยชน์ก็ไม่ตกถึงประชาชน อย่างไรก็ตามสาเหตุที่มาตรการปราบคอร์รัปชันไม่ประสบผลสำเร็จที่สำคัญคือ รัฐบาลทักษิณเองกลับ

ถูกกล่าวถึงว่ามีการปล่อยให้การทุจริตเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และมีผลประโยชน์ของครอบครัว และพรรคพวกทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะ เช่น การแปรสัญญาโทรคมนาคม การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ การจัดซื้อกล้าயางพารา การเสียหายไม่ถูกต้องในการขายหุ้นบริษัทในเครือชินวัตร เป็นต้น ทำให้ขาดการยอมรับจากหลายฝ่ายเมื่อพยายามจะแก้ปัญหา

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนประชาสังคมเป็นเพียงวาทกรรมทางการเมือง ปรัชญาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองและสาธารณะ และถือเป็นเป้าหมายอย่างหนึ่งในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่เป็นสากล ที่อานารยประเทศฟินแลนด์สนับสนุน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ในหลายมาตราว่ารัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและกระบวนการทางการเมือง เพราะเป็นอำนาจอันชอบธรรมของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่จะตรวจสอบผู้ใช้แทนตน รัฐบาลทักษิณได้บรรจุแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรการ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่รวมมาตรการที่แทรกอยู่ในกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนกระทำได้ยาก ซ้ำยังถูกมองจากภาครัฐว่าเป็นผู้ก่อความเดือดร้อน เนื่องจากทัศนคติ (Attitude) ของนักการเมืองและข้าราชการเองไม่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม เพราะเคยชินกับวัฒนธรรมอำนาจนิยม การทำงานในระบบปิด ประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้มักเป็นผู้เห็นด้วยหรือไม่คัดค้านกระบวนการจัดการ ไม่เช่นนั้นจะถูกมองเป็นผู้ก่อความวุ่นวาย เช่น กรณีกลุ่มพันธมิตรประชาธิปไตย ที่ถูกนายทักซิณให้สัมภาษณ์ว่าเป็นพวกไม่รักชาติ เป็นต้น ซึ่งภาครัฐเองต้องพึงระลึกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นแบบ Passive Participation มาเป็น Active Participation การปรับทัศนคติ ค่านิยมและวัฒนธรรมของข้าราชการและนักการเมืองให้เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมแม้ต้องใช้เวลา แต่เวลาไม่เป็นข้ออ้าง หากรัฐบาลมีความจริงจังในการขับเคลื่อนและรัฐบาลเองต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องนี้ เพราะนี่คือพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่ห้า ผลประโยชน์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ตกอยู่กับคนส่วนน้อย ความพยายามที่จะลดภาระของงบประมาณรัฐบาลในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและหันมาใช้กลไกตลาด และกลไกราคาเป็นตัวขับเคลื่อน เป็นแนวทางหนึ่งในการจัดการภาครัฐใหม่ การแปรรูปกิจการของรัฐให้มีความเอกชนมากขึ้นจะช่วยให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพการทำงานสูงขึ้น รวมทั้งยังสร้างบรรยากาศการแข่งขันที่เป็นธรรมต่อภาคเอกชน ประชาชนจะได้รับบริการที่ราคาถูกลง นั่นเป็นหลักพื้นฐานที่เข้าใจกัน รัฐบาลทักษิณนำแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาปรับใช้กับภาครัฐไทยหลายองค์การ ซึ่งประสบความสำเร็จในแง่ของการเพิ่มประสิทธิผลการให้บริการก็มี เช่น การแปรรูป

ไปรษณีย์ การแปรรูปองค์การโทรศัพท์ ซึ่งทำให้ประสิทธิผลขององค์การเหล่านี้สูงขึ้นและประชาชนมีความพึงพอใจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นปัจจัยการผลิตและกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่าง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ถูกวิจารณ์จากนักวิชาการหลายสาขาอย่างมากบ้างว่า เป็นการขายสมบัติชาติ บ้างว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่พรรคพวก (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรณาธิการ, 2547) แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ประชาชนจะได้อะไรเมื่อแปรรูปกิจการเหล่านี้สำหรับการแปรรูป ปตท. ชัดเจนว่า ปตท. ส่งกำไรเข้ารัฐน้อยลงในขณะที่ผลกำไรสูงขึ้น ผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นคนส่วนน้อยที่แม้ไม่มีหุ้น ปตท. ก็ไม่ลำบากได้ประโยชน์จากการปันผลและซื้อหุ้นในราคาพาร์ แต่ประชาชนส่วนใหญ่เสียประโยชน์จากเงินที่ ปตท. ส่งรัฐน้อยลง การจัดการภาครัฐใหม่ในลักษณะนี้จึงไม่น่าไปสู่ผลลัพธ์สุดท้ายของการพัฒนา

บทสรุป

การจัดการภาครัฐไทยในรัฐบาลทักษิณ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยในด้านบวกนั้น มีการปรับปรุงระเบียบ ลดขั้นตอนการทำงาน นำระบบงบประมาณมุ่งเน้นผลงานมาใช้ ส่งผลให้บริการได้รวดเร็ว และประหยัด ในขณะที่ด้านลบคือ กระบวนการบริหารที่ขาดธรรมาภิบาล มีปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงการจัดการภาครัฐในอนาคตจึงต้องให้ความสำคัญการจัดการตามหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น ต้องสร้างช่องทางและสนับสนุนให้ประชาชนและกลุ่มประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม สุดท้ายคือการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมในการจัดการให้สอดคล้องกับปรัชญาการจัดการภาครัฐใหม่ ซึ่งจะทำให้การทำงานภาครัฐสามารถสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้ยั่งยืนได้

บรรณานุกรม

- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2547). **รู้ทันทักษิณ 2**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยตน.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). **รัฐ-ชาติกับความ(ไร้)ระเบียบโลกชุดใหม่**. กรุงเทพฯ: บริษัท เคล็ดไทย.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2541). การปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์. **การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์เมท (ไทยแลนด์) จำกัด: 115-131.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2547). **ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม: ศึกษาในกลุ่มวิชาชีพข้าราชการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ**. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: โอที กราฟิค ดีไซน์ แอนด์ พริ้นติ้ง.
- วรเดช จันทรศร. (2542). **การพัฒนาระบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: สหยาบลิ้นจี่และการพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2547). **ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สมเกียรติ ตรีสัมพันธ์. (2547). **การปฏิรูประบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท เคล็ดไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2547). **รายงานประจำปี 2547**. กรุงเทพฯ: วิชั่น แอนด์ มีเดีย จำกัด.
- อรพินท์ สโพชคชัย. (2541). การปฏิรูประบบราชการ: เสียงสะท้อนจากประชาชน. **การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์เมท (ไทยแลนด์) จำกัด: 94-114.
- Carroll, J., & Dahlia Bradshaw Lynn. (1996). **The Future of Federal Reinvention: Congressional Perspectives**. Public Administration Review 56(3): 299-304.
- Wren, D.A., (2005). **The History of Management Thought**. Newjersey: Jonh Wiley & son.
- Hood Christopher. (1991). **A Public Management for All Season?** Public Administration, 69.1:3-19.

- Jaffee, David. (2001). **Organization Theory: Tension and Change**. Singapore: McGraw-Hill.
- Martin, Painter. (2006). **Thaksinisation or Managerialism? Reforming the Thai Bureaucrac**. *Journal of Contemporary Asia* 36 no1: 26-47.
- Hughes, Owen E. (2003). **Public Management and Administration**, 3rd, London: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy, and Donald Savoie. (1996). **Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum**. *Public Administration Review* 56(3): 281-9.
- Richard Common. (2001). **Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia**, England: Ashgate Publishing Limited.
- Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt. (2000). **The new public service: serving rather than steering**. *Public Administration Review* 60 no6: 549-557.
- Terry, Larry D. (1993). **Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy**. *Public Administration Review* 53(4): 393-5.